

A CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A NECESSIDADE DE (RE) DEFINIÇÃO DO SEU PAPEL DE ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS MEMBROS NO COMPROMISSO DE CUMPRIMENTO E CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

MÁRCIO SOARES BERCLAZ¹

Promotor de Justiça do Estado do Paraná

RESUMO: O presente trabalho busca enaltecer a importância e imprescindibilidade de a elaboração do planejamento estratégico pelo Ministério Público ser acompanhada da necessária revisão crítica do papel das Corregedorias-Gerais na orientação e fiscalização dos membros para o cumprimento dos programas, das metas, dos objetivos e das atividades finalísticas democraticamente definidas em prol de maior aperfeiçoamento e cumprimento eficiente da identidade constitucional conferida ao *Parquet*, preservado o equilíbrio entre os princípios da unidade e independência funcional e, se preciso, propiciado o devido e próprio aperfeiçoamento legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: Corregedoria-Geral do Ministério Público; orientação; fiscalização; planejamento institucional.

ABSTRACT: The present work aims at highlighting the importance of a critical review of the role of the Judicial Administrative Department of the Public Prosecution Service during its strategic planning so that the guidance and control of Public Prosecutors can help them fulfill the programmes and goals democratically defined for the institution. Improvement and better enforcement of the constitutional role of the Brazilian Public Prosecution Service have to preserve the balance between the principles of unity and functional independence and, whenever needed, lead to the due legislative improvement.

KEY WORDS: Judicial Administrative Department of the Public Prosecution Service; guidance; control; institutional planning.

¹ e-mail: <marcioberclaz@terra.com.br> Artigo proposto e aprovado por unanimidade em Congresso de Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Paraná e no XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, eventos realizados no ano de 2009.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 3. Conclusão. 4. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Estando cada vez mais sólida a idéia de que o Ministério Público precisa exercer suas funções com mínima coordenação e organização, de forma articulada, regionalizada e sistêmica, estabelecida a premissa de que a construção de planejamentos estratégicos institucionais integra medida necessária para emprestar eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição da República) e controle de resultados na atuação de transformação social necessária ao *Parquet* enquanto instituição do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, da CR),² fundamental que, nesse contexto, seja produzida revisão e suficiente *massa crítica* para a constatação sincera de que as Corregedorias-Gerais precisam redimensionamento epistemológico e metodológico, tanto no plano teórico quanto prático, para cumprirem com o seu papel de *orientação* e *fiscalização* das atividades funcionais, tal como prescrito no artigo 17 da Lei nº 8.625/93.

Afirma-se isso com base no entendimento de que este relevante órgão da Administração Superior (artigo 5º, IV, da Lei nº 8.625/93), de modo geral, além de não estar contribuindo adequadamente para a afirmação e concretização da identidade constitucional do Ministério Público, especialmente no âmbito do desempenho das atribuições extrajudiciais, também não vem exercendo seu insubstituível e indelegável papel de exercer efetivo e *real* (ZIZEK, 2003) acompanhamento de orientação e cobrança fiscalizatória para otimizar a implementação e o cumprimento do planejamento estratégico institucional, notadamente aquele instrumentalizado a partir dos Planos Gerais de Atuação (PGA) e documentos de igual funcionalidade que possam ser elaborados no âmbito regional ou mesmo local.

2. Desenvolvimento

Ao manter organização e funcionalidade ainda arcaicas, próprias do período anterior à revolução propiciada pela Constituição da República de 1988, as Corregedorias-Gerais, de modo geral, têm prejudicado a consolidação da missão constitucional do Ministério Público, quando não propriamente desorientado os membros, dando-lhes a equivocada impressão de que estes devem direcionar e priorizar a formal e anacrônica fiscalização de atividades processuais individuais e burocráticas atreladas ao Judiciário “no varejo”, justamente quando a maior relevância e necessidade da atuação ministerial conformada ao perfil da Lei Maior reside na aproximação e contato com a sociedade civil, quando o grande *ponto de mutação* (CAPRA, 2006)

² “O Estado Democrático de Direito é um novo paradigma fundado em uma nova legitimidade no plano constitucional e da ciência política. O direito assume função transformadora e, diversamente das Constituições Liberais e das Sociais, a legitimidade transformadora do Estado Democrático de Direito e do Direito em si surge da própria Constituição [...]. A sua finalidade é a transformação da realidade social com a implementação, em processo democrático e constante, da igualdade material”. (ALMEIDA, 2008, p. 172/173).

do Ministério Público social (constitucional) reside no exercício responsável de uma atuação extrajudicial (resolutiva ou demandista) competente e efetiva para propiciar intervenções “no atacado” capazes de resguardar a defesa dos interesses coletivos mais caros à coletividade.

O Ministério Público teve sua missão e identidade positiva e absolutamente impactadas pelo advento da Constituição da República de 1988, mas as Administrações Superiores, de modo geral, ainda não assimilaram essa nova e construtiva identidade. Tanto é assim que se mantém estrutura de organização (e de atuação) ultrapassada e ainda equivocadamente vinculada a um modelo antigo que urgentemente precisa ser redefinido e substituído. Com as Corregedorias-Gerais do Ministério Público não tem sido diferente.

Os tempos definitivamente mudaram e exigem atuação planejada. O *velho* Ministério Público que atuava apenas e a partir das demandas que surgiam do Judiciário como mero fiscal da lei ou mesmo concentrado em regime de emergência hoje vivencia *crise de funcionalidade* e, obrigatoriamente, precisa ceder espaço à *nova* concepção de instituição trazida pelo vento democrático da Constituição. Difícil mesmo é estabelecer as premissas que devem reger este paradigmático (KUHN, 2007)³ pacto de transição no qual, infelizmente, “[...] apesar de termos feito tudo o que fizemos, ainda somos os mesmos e vivemos como os nossos pais”.⁴ Muitas são as dificuldades e resistências ao implemento das reformas, quando não propriamente das revoluções estruturais que a instituição necessita.⁵

Se é bem verdade que muitas Administrações Superiores ainda não editaram ou prepararam seus Planos Gerais de Atuação ou documentos equivalentes, não menos verdade é que muitas delas o fizeram sem que tenha sido propiciada necessária participação e discussão desses documentos com a classe⁶ e os demais órgãos da Administração Superior, empecilho que é um dos principais fatores que têm dificultado a efetiva atenção, mobilização e engajamento coletivo das instituições (e membros), a fim de que o planejamento estratégico transcenda o plano ideal, deixando de ser mero instrumento retórico e simbólico de desejável eficiência administrativa para ocupar espaço operacional concreto, constituindo-se em marco relevante e poderoso para sinalizar caminhos, metas, objetivos e prioridades que permitam a verificação e controle quantitativo e qualitativo dos resultados obtidos em favor da sociedade.

³ A propósito dos “paradigmas” e sua compreensão, ver Kuhn (2007).

⁴ Canção do cantor Belchior aplicável à problemática em questão de um Ministério Público que precisa deixar o modelo velho para assumir seu novo papel.

⁵ Nesse sentido a lição de Rosa Luxemburgo (1999, p. 17): “Existe para a socialdemocracia um laço indissolúvel entre as reformas sociais e a revolução, sendo a luta pelas reformas o meio, mas a revolução social o fim”.

⁶ Dessa forma, não podendo estar o Ministério Público alijado de democracia interna, é de se entender que eventual planejamento estratégico que não envolve discussão democrática e ampla com toda a classe e sociedade não terá suficiente legitimidade para constituir um planejamento estratégico institucional legítimo, mas sim em plano de atuação unilateral editado por determinação da Procuradoria-Geral de Justiça, o que é bem diferente.

Nesse contexto, retomando o foco inicial, de nada adiantará as Procuradorias-Gerais esforçarem-se no estudo, na discussão e na implementação de planejamento estratégico institucional, missão que precisa ser amplamente democrática e arduamente construída com a participação dos membros, se, por outro lado, de parte da Corregedoria-Geral como órgão da Administração Superior, não houver radical reformulação de métodos de correição, capacitação técnica e humana de seus integrantes e, sobretudo, compromisso e convencimento da importância do seu papel na necessária orientação e fiscalização de programas, metas, prioridades e objetivos traçados. Uma vez existente planejamento estratégico institucional ou documentos equivalentes elaborados e em fase de execução, torna-se fundamental que a implementação e o convencimento dos membros para o seu respeito e observância sejam acompanhados do controle e monitoramento de suas prioridades e resultados como compromisso efetivo que também deve ser assumido e cumprido de forma adequada pela Corregedoria-Geral.

Da Corregedoria do Ministério Público como órgão, a impressão que se tem é que, de modo geral, esta se limita a fazer correições bianuais ou periódicas em cada uma das comarcas, inspecionado timidamente as atividades do segundo grau, além de atender ao processamento das provocações que recebe para apurar conduta e supostos excessos e abusos dos seus membros.⁷ Isso sem falar na exigência e cobrança de estatísticas e informações sem que o resultado do exame combinado desses dados seja divulgado ou mesmo revertido em proveito da instituição. Enquanto esse for o quadro, não se visualiza espaço e papel efetivo de protagonismo do órgão na construção do respeito ao planejamento estratégico institucional traçado, situação que precisa mudar.

Reconhecida a importância da atuação organizada e planejada do Ministério Público, é fundamental que a Corregedoria, portanto, assuma papel de destaque no desempenho de *orientação* e *fiscalização* voltados ao controle e ao monitoramento da execução do planejamento estratégico institucional, tanto no plano da gestão administrativa dos órgãos de execução (administração da promotoria sob o ponto de vista organizacional, documental, estrutural, recursos humanos etc.) quanto no que diz respeito às atribuições ministeriais propriamente ditas, seja no plano judicial, seja, fundamentalmente, no âmbito extrajudicial.

Partindo da idéia de que a atuação originária no plano judicial, decorrente da atuação como fiscal da lei, não tem como ser pautada e controlada pela instituição, salvo mediante aplicação da idéia necessária de *racionalização* no sentido de atualizar e verificar se existe interesse público primário que justifique a intervenção ministerial,⁸

⁷ Certamente porque atuação de ofício e voltada para fiscalizar omissão de membro do Ministério Público, também passível de ser qualificada como inércia não-fundamentada, ainda nos parece uma realidade distante do estreito raio de ação correcional.

⁸ Reporto-me a trabalho já produzido nesse sentido (*Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar órgãos auxiliares para assumir a identidade constitucional regionalizar, racionalizar e reestruturar órgãos auxiliares para cumprir a missão constitucional*): “Racionalizar, nesta ótica, propõe uma releitura das atribuições ministeriais a partir de um processo de filtra-

torna-se forçoso reconhecer que a atuação que mais carece de planejamento está voltada ao cumprimento das operosas e múltiplas atribuições extrajudiciais, na condição de órgão agente, matéria sobre a qual, aparentemente, reside o maior problema e a necessidade de o Ministério Público atuar e organizar a sistematização de suas ações para fugir da omissão e da inércia não-fundamentada que conduzem ao enfraquecimento institucional.

Dessa forma, é importante mencionar que o planejamento estratégico institucional objeto de abordagem, passível de ser instrumentalizado por planos gerais, regionais e locais de atuação, o programa de atuação ministerial – para o qual se entende seja necessário o concurso da Corregedoria-Geral na orientação e fiscalização dos membros – possui foco e substância voltados, prioritariamente, para a organização e estruturação de prioridades, objetivos e metas no desempenho das atividades extrajudiciais do Ministério Público.

É aqui, no terreno fértil, porém infelizmente pouco explorado, das atribuições extrajudiciais que – uma vez definidas as metas, os objetivos e as prioridades no desempenho de cada uma das áreas de atuação do Ministério Público (dimensões constitucionais do direito coletivo⁹), vale dizer: controle externo da atividade judicial, educação, saúde, defesa do patrimônio público, meio ambiente, eleitoral, infância e juventude, consumidor, idoso, portador de necessidades especiais etc., com prestígio da unidade da instituição e de uma programação que, sob o ponto de vista ideal, espera-se, tenha sido democraticamente discutida com a classe, pois só assim poderá estar legitimada – a Corregedoria precisa desempenhar o seu papel de orientação, fiscalização e, se for o caso, adoção de medidas efetivas, para que esta pauta seja cumprida adequadamente pelos membros do Ministério Público de primeiro e segundo grau.¹⁰

A propósito da necessidade de conciliar o princípio da *unidade institucional* com a prerrogativa valiosa da *independência funcional*, elementos albergados no artigo 127, §1º, da CR, é de se entender que um planejamento estratégico adequado deva

gem constitucional capaz de projetar efeitos em toda a legislação ordinária, extirpando a atuação do Promotor de Justiça em intervenções processuais obsoletas, baseadas muito mais numa praxe forense irrefletida do que, propriamente, numa missão constitucional”.

⁹ A expressão é de Almeida (2008).

¹⁰ O segundo grau do Ministério Público, a nosso ver, exige urgente adequação e conformidade com o perfil constitucional promocional da instituição, tudo para que a atuação do procurador de justiça, por exemplo, não se resuma à emissão de mero parecer, devendo ser visualizada sob outras perspectivas, seja de modo vinculado a um projeto de regionalização capaz de fomentar promoção de medidas judiciais e extrajudiciais, seja de modo atrelado ao exercício de atividade de coordenação e subsídio da atuação ministerial nos Centros de Apoio em áreas de interesse coletivo, seja relacionada à elaboração de recursos excepcionais (especiais e extraordinários) ou mesmo ligada ao desempenho de atribuições cíveis e criminais no âmbito coletivo, envolvendo Governo do Estado, Assembléia Legislativa, Poder Judiciário e Tribunal de Contas, as quais, imagina-se, devam ser gradualmente desconcentradas das atribuições do Procurador-Geral de Justiça, que assim, inclusive, tem mais discernimento e desenvoltura para gerir os assuntos afetos à gestão da instituição sem risco de retaliações ou repercussões políticas indesejadas decorrentes de sua atuação técnico-institucional.

guardar equilíbrio e proporcionalidade entre ambos valores. Desse modo, em nome do aprimoramento e do conjunto de interesses institucionais (unidade), é de se admitir a necessidade de estabelecer programação organizada e coordenada capaz de definir as pautas e áreas prioritárias de atuação ministerial nas quais metas, objetivos e resultados deverão ser cobrados, ficando a *independência funcional* resguardada e preservada na sua essência, na medida em que a forma e o conteúdo da atuação sobre determinada pauta ou prioridade continuarão sempre a cargo da consciência e da capacidade intelectual do membro do Ministério Público que opera e vivencia determinada realidade ou situação-problema. A independência funcional, no seu núcleo essencial, diz respeito a forma e conteúdo técnico-jurídico do desempenho de determinada atribuição, cabendo à unidade institucional indicar como deve ser desenvolvido e desdobrado este amplo leque de atribuições extrajudiciais.

Assim, na conciliação dessas duas valências (unidade institucional e independência funcional), quer-se imaginar e discutir a Corregedoria no seu papel ideal de orientação e fiscalização dos membros para cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. É importante destacar que não se está, sob hipótese alguma, querendo realizar controle de conteúdo ou de mérito do que será feito ou deverá ser dito na atuação do colega na esfera judicial e, sobretudo, extrajudicial, mas apenas se está dizendo que, uma vez definida a área de atuação, estabelecidos os problemas e as atividades finalísticas a serem buscadas (por exemplo, incremento do controle social como tema das atribuições da Promotoria de Saúde Pública), terá cada membro a responsabilidade e, inclusive, o dever funcional de apresentar atuação e tomada de providências nesse sentido, sem prejuízo de que este possa, à sua maneira, além disso, dar andamento ao planejamento local das prioridades e atividades que entender necessárias.

É justamente na concepção da observância do planejamento estratégico institucional como dever funcional dos membros que o estreito e singelo objetivo deste trabalho pretende enaltecer a magnitude e a relevância do papel a ser exercido pelas Corregedorias-Gerais como instâncias de controle interno necessário para conformar o Ministério Público com uma atuação democraticamente eficiente e planejada para consecução da sua missão enquanto instituição encarregada da defesa e representação da sociedade civil.

Se o Ministério Público de hoje ainda não está melhor e idealmente conformado com o papel constitucional, certamente que a responsabilidade não é apenas da Administração Superior ou de seu corpo de membros, mas também concurso da postura pouco proativa e protagonista até aqui adotada pelas Corregedorias-Gerais.

Retomando ponto anterior, da mesma forma que, em nome da unidade ministerial, não se pode admitir que cada membro do Ministério Público omita-se injustificadamente no desenvolvimento de trabalho extrajudicial em prol da programação estratégica definida pela instituição como se verdadeira “ilha de autonomia” fosse, por outro lado, para preservação da independência funcional, é importante deixar claro que o conteúdo e a forma da intervenção resolutiva ou demandista sob o ponto de vista

técnico-jurídico, incluída a interpretação e o entendimento do colega, são questões imunes à interferência ou imposição de postura de parte da Corregedoria como órgão da Administração Superior. Pensar de forma diferente seria totalitarismo, conceito que se quer distante do Ministério Público social e democrático.

Com efeito, se porventura houver conflito ou estabelecimento de zona de indefinição entre o que possa ser cobrado como programa de atuação e o que corresponda ao núcleo essencial e rígido que integra o princípio da independência funcional como cláusula pétrea, convém que se adote a possibilidade de o membro do Ministério Público justificar pormenorizadamente a razão da sua não-intervenção sobre determinado tema ou mesmo declarar-se suspeito para determinada atividade finalística, após o que deverá ocorrer a designação de outro colega para atuar no caso com motivação e liberdade de consciência necessária, sem prejuízo de que, obviamente, deva a Administração organizar critério de distribuição de serviço capaz de compensar que a ausência de trabalho sobre determinada situação seja substituída pela imposição de outra tarefa.

É com esse procedimento que poderá a Corregedoria-Geral contribuir decisivamente para que a operação prática do planejamento estratégico institucional, uma vez discutido e aprovado pelos canais institucionais próprios, seja realidade vivenciada e experimentada dentro de cada espaço do Ministério Público brasileiro. É dentro dessa idéia que se acredita possa a Corregedoria exercer papel proativo de órgão voltado à orientação e fiscalização dos membros em nome de um objetivo maior institucional e democraticamente traçado para aperfeiçoar a atuação do Ministério Público como instituição, no caso, a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico-institucional.

Destarte, se o desempenho do Ministério Público como instituição ainda está distanciado da eficiência e resolutividade esperadas na prevenção e resolução de conflitos, na busca do bem comum e da paz social, na interação interna e com a sociedade, se a credibilidade da instituição pode estar ameaçada pelo deficiente cumprimento do papel constitucional estabelecido há mais de vinte anos e o risco constante de *outro* assumir ou mesmo usurpar este lugar, se o *Parquet* ainda constitui uma corporação que não mede e não controla de forma adequada sua quantidade e sua qualidade de atuação, não há como fugir da responsabilidade da Corregedoria no atingimento problemático, quando não propriamente caótico, desse preocupante estado de coisas.

Ao lado da crítica que se faz sobre o escasso protagonismo, quando não a própria co-responsabilidade da Corregedoria sobre a situação atual de crise existencial do Ministério Público brasileiro, sobra esperança de que a formatação adequada do trabalho e a redefinição crítica da sua função possa apresentar decisiva e marcante contribuição para viabilizar o atingimento de sucesso e eficácia não só na assimilação do papel constitucional como também no cumprimento do planejamento estratégico-institucional por todos os membros, pois ambas idéias podem e devem caminhar juntas e articuladas.

Se uma das idéias do planejamento estratégico é justamente permitir que os órgãos de execução (promotorias e procuradorias) integrem um corpo sistêmico com integração de informação, harmonia e horizontalidade de ações, impedindo-se, assim, que os membros mantenham-se omissos e inertes no cumprimento e na observância de programas, metas e objetivos gerais estabelecidos como necessários e desejáveis na gestão regional ou local de suas unidades, se a idéia de maior êxito no desempenho do Ministério Público como instituição passa pela conciliação ponderada entre o princípio constitucional da unidade institucional com a garantia de independência funcional (sem que nenhum dos valores possa ser alvo de interpretação inflexível e absoluta),¹¹ é forçoso inserir a Corregedoria-Geral como órgão que precisa exercer proativo e decisivo papel para a conformação e o equilíbrio desta simbiose.

Da mesma forma que a unidade institucional e a idéia de planejamento não podem, sob hipótese alguma, interferir na consciência e na definição da intervenção técnico-individual a ser adotada por qualquer membro do Ministério Público, de outro lado também não é adequado conceber que a garantia de independência funcional possa ser interpretada num contexto absoluto e excessivamente abrangente a ponto de permitir que cada órgão de execução se sinta em uma posição insular, como se feudo ou reino fosse, podendo criar barreiras injustificadas ou mesmo confortáveis que tornem a coordenação e administração da pauta das prioridades institucionais impermeáveis às atividades de trabalho vinculadas à atuação dos órgãos de execução da instituição.

Transportando a idéia de “órgão” vigente no âmbito do direito administrativo como *círculo de poder onde se forma e se manifesta o querer e o agir*,¹² ressalvadas as prerrogativas indispensáveis à atuação independente e alheia a pressões ou conveniências políticas exigida do membro do Ministério Público na promoção e defesa dos interesses da sociedade, a realização dos objetivos institucionais, notadamente no campo do desempenho das atribuições extrajudiciais, não pode continuar dependendo do esforço ou do voluntarismo individual rarefeito (subjetivo) de alguns membros, devendo expandir-se pela classe como regra a partir de um complexo de atribuições (objetivo). Daí a exigência de que os órgãos de execução sejam orientados, instados e controlados a desenvolverem seus trabalhos de modo a fazer cumprir e respeitar a consciência coletiva institucional¹³ objetivamente considerada no planejamento estratégico a ser construído de modo democrático a

¹¹ Nesse sentido a preciosa lição de Emerson Garcia (2007, p.66): “O tema proposto, independência funcional dos membros do Ministério Público, em que pese ser uma garantia indispensável ao exercício das funções ministeriais, é fonte de inevitável preocupação: essa independência é absoluta ou está sujeita a algum balizamento? A primeira proposição deve ser de logo afastada, pois é inconcebível que seja dividida a existência de direitos absolutos em um Estado Democrático de Direito, isto porque freqüentes são os pontos de tensão entre dois ou mais direitos, o que, *ipso facto*, torna imperativo o estabelecimento de critérios para a solução de tais colisões”.

¹² A lição aqui é de Celson Antônio Bandeira de Mello (1981).

¹³ “Diz-se, com toda a razão, que uma corporação não possui consciência; mas uma corporação de homens conscientes é uma corporação com uma consciência”. (THOREAU, 2001).

partir de dados científicos (estudos, pesquisas, índices e estatísticas) e dos reclames sociais detectados a partir das diversas formas de interlocução e aproximação com a sociedade que precisam ser ocupadas, estimuladas, quando não propriamente criadas.

Esta combinação de elementos subjetivo e objetivo, aliás, nada mais é do que o reconhecimento e a aplicação da teoria mista ou eclética aos “órgãos de execução” (promotorias e procuradorias) do Ministério Público como composições para as quais deve obrigatoriamente concorrer tanto o agente humano e sua capacidade intelectual como também o feixe de atribuições e de deveres que lhe são impostos, dentre os quais o cumprimento da atuação ministerial planejada e organizada.

Obviamente que esta possibilidade de controle, cobrança e fiscalização, por mais que seja inerente ao papel da Corregedoria-Geral, especificamente no âmbito do acompanhamento da planificação estratégica, deverá ser exercida com redobrada responsabilidade e razoabilidade, considerando todos os elementos que compõem a factibilidade de determinado órgão de execução cumprir com eficiência suas múltiplas e complexas atribuições, o que inclui necessariamente a verificação da estrutura administrativa e, sobretudo, humana, particularmente no que tange à notória falta e insuficiência quantitativa¹⁴ ou qualitativa de órgãos auxiliares.¹⁵ Nesse sentido, é valioso identificar que a função exercida pela Corregedoria também pode ser ferramenta útil e relevante para sinalizar carências e necessidades que deverão ser apontadas e supridas pela Procuradoria-Geral como principal gestora executiva de toda a Administração Superior.

No âmbito dessas questões, cumpre enfatizar que a Corregedoria-Geral, em harmonia com os demais órgãos da Administração Superior, pelo simples exercício eficiente das suas atribuições ordinárias, tem plenas condições não apenas de recolher informações relevantes ao monitoramento do planejamento estratégico institucional mediante uso de adequada tecnologia como, também, de verificar os prazos e a forma mais eficiente por meio da qual é possível fazer o acompanhamento dos resultados obtidos e das facilidades e dificuldades encontradas no caminho, instrumento decisivo não só para alimentar balanço crítico entre o desejado e o realizado como, sobretudo, para motivar os membros ministeriais a mostrarem e divulgarem à sociedade os efeitos práticos e positivos das suas ações em prol do bem comum e, sobretudo, do cumprimento dos direitos humanos fundamentais.¹⁶

¹⁴ Lembrando que estudo recente, consistente no “Diagnóstico do Ministério Público dos Estados”, trabalho brilhantemente coordenado pela Professora Maria Tereza Sadek no âmbito do Ministério da Justiça, publicado em 2006, mostrou que a proporção entre o número ativo de servidores do Ministério Público Estadual em face do Poder Judiciário da mesma esfera é da ordem ínfima e constrangedora de 0,07. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/conteudo/noticias/cao/pgj/diagnostico_mp.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2010.

¹⁵ Problemática que precisa ser objeto de discussão e prioridade na gestão do Ministério Público, não se admitindo que haja descriterioso e desordenado avanço oneroso na aquisição e na contratação desordenada de membros quando, de regra, faltam servidores e órgãos auxiliares para cumprimento das funções periféricas indispensáveis ao bom andamento dos serviços ministeriais.

¹⁶ Afinal, já se foram 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e até então não

Desde que a instituição do Ministério Público esteja integrada com a sociedade que representa, bem como internamente coesa, organizada e aberta para produzir discussão democrática e participativa sobre as suas prioridades no cumprimento do papel constitucional, é de se imaginar que o planejamento estratégico institucional a ser elaborado pode assumir verdadeira consciência institucional coletiva construída de forma compartilhada com a classe e com a própria sociedade em prol do cumprimento dos plurais objetivos que o Estado Democrático de Direito assegura e exige de nossa instituição.

A propósito, na esteira de competente trabalho desenvolvido pelo colega Max Zuffo (2007) sobre o tema da “administração estratégica”,¹⁷ importante entender que a palavra estratégia pode ser compreendida em cinco eixos distintos e polissêmicos, capazes tanto de abranger a idéia de *plano, pretexto, padrão, posição*, como, sobretudo, a noção de *perspectiva, situação na qual a análise se volta para o modo como as intenções são difundidas nos grupos que compõem as organizações, tornando-se compartilhadas por uma série de normas e valores que criam comportamentos extremamente arraigados no grupo*, vale dizer, *um instrumento importante para a percepção e ação coletiva*, o que é fundamental especialmente para a instituição do Ministério Público que, por sua natureza, ainda pode ser tida tradicional e atualmente como um *ambiente cultural avesso ao planejamento e controle*.

Para que essa idéia se torne uma realidade, para que haja trabalho e conscientização coletiva dos membros sobre a necessidade de prevalecer a expressão objetiva de uma *vontade-geral* coletiva democraticamente escolhida e *pactuada*, sem que isso implique desrespeito ao núcleo de independência funcional, é fundamental o papel pedagógico e controlador da Corregedoria-Geral no sentido de orientar e fiscalizar as medidas passíveis de serem adotadas para que, vencidas as resistências possíveis, estabelecida a pauta de convergência e o consenso necessário, seja propiciado ambiente de maior sinergia e integração institucional capaz de concretizar a realização plena da idéia do planejamento estratégico não como protocolo de intenções, mas sim como importante instrumento para fortalecimento do Ministério Público como corporação.

Nessa linha de raciocínio, o planejamento estratégico institucional adequado e discutido com a classe, permeado da participação da sociedade, tem tudo para ser instrumento fundamental para que a Corregedoria do Ministério Público possa fazer revisão crítica da sua estrutura e, inclusive, readequar o perfil, a sistemática e a metodologia de sua atuação como relevante mecanismo que forma a complexa engrenagem da Administração Superior.

existe outro e melhor marco teórico a ser trabalhado que não a efetivação dos seus postulados em prol da sociedade livre, justa e solidária e demais objetivos do Estado brasileiro (artigo 3º da CR).

¹⁷ “Planejamento das atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça – complemento necessário ao planejamento estratégico e aos planos gerais de atuação dos Ministérios Públicos Estaduais”.

Enraizada a problemática do positivismo jurídico na formação jurídica e na mentalidade da maior parte dos operadores do Direito, por mais que a questão do planejamento estratégico e a necessidade da sua observância não constem expressamente como dever funcional, se for o caso, que se faça alteração e aperfeiçoamento legislativo nesse sentido, o mesmo podendo ocorrer com a lista de atividades finalísticas da Corregedoria-Geral, sem prejuízo de que este órgão, na melhor leitura de suas atribuições constantes no artigo 17, incisos I, II, IV, VII e VIII, desde já possa concretizar o papel aqui idealizado a partir da exegese adequada da sua razão de ser com os artigos 127, 129 e 37 da Constituição da República.

O planejamento estratégico institucional como *paradigma* visto e reconhecido como *constelação dos compromissos de grupo* (KHUN, 2007),¹⁸ uma vez devidamente implementado e fiscalizado com o apoio da Corregedoria-Geral à luz do princípio da eficiência, do mérito, da valorização e, se for o caso, também como *matriz disciplinar* constitutiva da responsabilidade funcional, ainda que elaborado sob a inexorável sensação do “símbolo” e da “falta” lacaniana constitui decisiva ferramenta para que o Ministério Público desempenhe com eficiência sua missão constitucional por meio de maior interação corporativa e maior interlocução com a sociedade.

3. Conclusão

Ao mesmo tempo em que o planejamento estratégico institucional constitui relevante instrumento científico e técnico capaz de desafiar a Corregedoria a exercer o seu papel de controle interno necessário à instituição mediante orientação e fiscalização, essa proposta de planejamento paradoxalmente tem a plena virtude e potencialidade de propiciar fortalecimento e maior dimensão à importância de a Corregedoria-Geral contribuir para que o Ministério Público siga seu próspero caminho constitucional cada vez mais sólido e fortalecido, em prol da sociedade, destinatária última e finalística de todas as ações ministeriais.

Em sede de encerramento, portanto, buscando condensar as principais matrizes de pensamento e a fundamentação exposta, submete-se a apreciação do presente artigo a partir das seguintes e principais proposições:

1. O Ministério Público precisa exercer suas funções com mínima coordenação e organização, de forma articulada e sistêmica, notadamente no campo extrajudicial, sendo a construção de planejamentos estratégicos institucionais medida necessária para emprestar eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição da República) e controle de resultados na atuação de transformação social necessária ao *Parquet* como instituição do Estado Democrático de Direito.

¹⁸ A expressão aqui é de Thomas Khun, segundo o qual “[...] valeria a pena perguntar: dentre o que é partilhado por seus membros, o que explica a relativa abundância da comunicação profissional e a relativa unanimidade de julgamentos profissionais? [...] um paradigma ou um conjunto de paradigmas. [...] todos ou quase todos os compromissos grupais que meu texto original designa como paradigmas, partes de paradigma ou paradigmáticos, constituem essa matriz disciplinar e como tais formam um todo, funcionando em conjunto. Contudo, esses elementos não serão discutidos como se constituíssem uma única peça”.

2. As Corregedorias-Gerais precisam de redimensionamento epistemológico e metodológico para melhor cumprimento do seu papel de orientação e fiscalização das atividades funcionais tal como prescrito no artigo 17 da Lei nº 8.625/93.

3. As Corregedorias-Gerais, de modo geral, além de não estarem contribuindo para a afirmação e fortalecimento da identidade constitucional do Ministério Público no plano extrajudicial, não vêm exercendo seu insubstituível e indelegável papel de exercer efetivo e *real* acompanhamento de orientação e cobrança fiscalizatória para otimizar a implementação e o cumprimento dos planejamentos estratégicos institucionais já elaborados e instrumentalizados a partir dos Planos Gerais de Atuação (PGA) e dos documentos de igual funcionalidade que possam ser elaborados no âmbito regional ou mesmo local.

4. O grande ponto de mudança que a Constituição trouxe na concepção do Ministério Público Social passa pelo exercício responsável e prioritário de uma atuação extrajudicial efetiva para propiciar intervenções coletivas (resolutivas ou demandistas) capazes de resguardar a defesa dos interesses coletivos mais caros à coletividade.

5. O planejamento estratégico institucional, para propiciar mobilização e engajamento no âmbito da consciência coletiva, precisa ser elaborado a partir da necessária participação e discussão com a classe e demais órgãos da Administração Superior, a fim de transcender o plano simbólico de desejável eficiência administrativa e ocupar concreto papel operacional enquanto marco relevante e poderoso para sinalizar caminhos, metas, objetivos e prioridades que permitam o controle quantitativo e qualitativo dos resultados obtidos em favor da sociedade.

6. Uma vez estudado, discutido e implementado o planejamento estratégico institucional ou os documentos que lhe forem equivalentes, é fundamental que a Corregedoria-Geral promova revisão dos seus métodos de correição para incorporar o compromisso e a sistemática de contribuir para a orientação e fiscalização das atividades finalísticas institucionais no controle, monitoramento e atingimento das prioridades e resultados pretendidos.

7. Quer-se papel de protagonismo e maior atuação da Corregedoria-Geral no cumprimento do seu papel justamente no que diz respeito às eventuais omissões dos agentes ministeriais no cumprimento das operosas e múltiplas atribuições extrajudiciais como órgão agente, espaço no qual se constata a maior necessidade de a instituição do Ministério Público atuar e organizar a sistematização de suas ações para fugir da inércia não fundamentada que conduz ao enfraquecimento institucional.

8. Nesse trabalho de orientação e fiscalização para o cumprimento do planejamento estratégico institucional, é de se entender que a Corregedoria deverá buscar equilíbrio entre o princípio da unidade e o da independência funcional, partindo da idéia de que

o primeiro assegura e legitima a existência de controle e monitoramento de resultado sobre o cumprimento das metas e dos objetivos democraticamente traçados sem possibilidade de omissão nesse sentido, enquanto o segundo resguarda o membro do Ministério Público de não sofrer nenhum tipo de interferência de conteúdo na sua atuação técnico-jurídica extrajudicial e processual referente ao cumprimento do programa traçado pela instituição.

9. Havendo aparente conflito entre a unidade institucional e a independência funcional, será de todo conveniente que ao membro seja dado justificar as razões de não-intervenção ou mesmo alegar sua suspeição para atuar sobre determinado tema, a partir do que a Administração Superior designará outro membro para atuar no caso e, ao mesmo tempo, observará critério de compensação e de distribuição de serviço substitutivo àquele sobre o qual o membro apresentou a justificativa, sem prejuízo de que a Corregedoria acompanhe o procedimento de forma remota e somente intervenha se verificada possibilidade de descumprimento de dever funcional.

10. Mesmo no âmbito do planejamento estratégico, o conteúdo e a forma da intervenção do membro do Ministério Público no âmbito resolutivo ou demandista, sob o ponto de vista técnico-jurídico, incluindo sua interpretação e entendimento, são questões imunes à interferência ou imposição de postura de parte da Corregedoria como órgão da Administração Superior.

11. A formatação adequada do trabalho e a redefinição crítica da Corregedoria-Geral no cumprimento de suas funções podem mostrar decisiva e marcante contribuição para viabilizar o sucesso e a eficácia não só na assimilação do papel constitucional como também no cumprimento do planejamento estratégico-institucional por todos os membros, tendo em vista que ambas idéias podem e devem caminhar juntas e articuladas entre si.

12. A realização dos objetivos institucionais, notadamente no campo do desempenho das atribuições extrajudiciais, não pode continuar dependendo do esforço ou do voluntarismo individual rarefeito (subjetivo) de alguns membros, devendo expandir-se pela classe como regra a partir de um complexo de atribuições (objetivo), daí a exigência de que os órgãos de execução, a partir da Corregedoria-Geral, sejam orientados, instados e controlados a desenvolver seus trabalhos de modo a fazer cumprir e respeitar a consciência coletiva institucional¹⁹ objetivamente considerada no planejamento estratégico a ser construído de modo democrático e a partir de dados científicos (estudos, pesquisas, índices e estatísticas) e dos reclames sociais detectados a partir das diversas formas de interlocução e aproximação com a sociedade que precisam ser ocupadas, estimuladas, quando não propriamente criadas.

¹⁹ “Diz-se, com toda a razão, que uma corporação não possui consciência; mas uma corporação de homens conscientes é uma corporação com uma consciência”. (THOREAU, 2001).

13. A possibilidade de controle, cobrança e fiscalização, por mais que seja inerente ao papel da Corregedoria-Geral, especificamente no âmbito do acompanhamento da planificação estratégica, deverá ser exercida com redobrada responsabilidade e razoabilidade, considerando todos os elementos que compõem a factibilidade de determinado órgão de execução cumprir com eficiência suas múltiplas e complexas atribuições, o que inclui necessariamente a verificação da estrutura administrativa e, sobretudo, humana, particularmente no que tange à notória falta e insuficiência quantitativa ou qualitativa de órgãos auxiliares.

14. A Corregedoria-Geral, em harmonia com os demais órgãos da Administração Superior, pelo simples exercício eficiente das suas atribuições ordinárias, tem plenas condições não apenas de recolher informações relevantes ao monitoramento do planejamento estratégico institucional mediante uso de adequada tecnologia como, também, de verificar os prazos e a forma mais eficiente pela qual é possível fazer o acompanhamento dos resultados obtidos e das facilidades e dificuldades encontradas no caminho, instrumento decisivo não só para alimentar balanço crítico entre o desejado e o realizado como, sobretudo, para motivar os membros ministeriais a mostrar e divulgar à sociedade os efeitos práticos e positivos das suas ações em prol do bem comum e, sobretudo, do cumprimento dos direitos humanos fundamentais.

15. Para que haja trabalho e conscientização coletiva dos membros sobre a necessidade de prevalecer a expressão objetiva de uma *vontade-geral* coletiva e democraticamente escolhida e *pactuada*, fundamental o papel pedagógico e controlador da Corregedoria-Geral no sentido de orientar e fiscalizar as medidas passíveis de serem adotadas para que, vencidas as resistências possíveis, estabelecida a pauta de convergência e o consenso necessário, seja propiciado ambiente de maior sinergia e integração institucional capaz de concretizar a realização plena da idéia do planejamento estratégico não como protocolo de intenções, mas sim como importante instrumento para fortalecimento do Ministério Público como corporação.

16. Enraizada a problemática do positivismo jurídico na formação jurídica e na mentalidade da maior parte dos operadores do Direito, por mais que a questão do planejamento estratégico e a necessidade da sua observância não constem expressamente como dever funcional, se for o caso, que se faça alteração e aperfeiçoamento legislativo nesse sentido, o mesmo podendo ocorrer com a lista de atividades finalísticas da Corregedoria-Geral, sem prejuízo de que este órgão, na melhor leitura de suas atribuições constantes no artigo 17, incisos I, II, IV, VII e VIII, desde já possa concretizar o papel aqui idealizado a partir da exegese adequada da sua razão de ser com os artigos 127, 129 e 37 da Constituição da República.

17. O planejamento estratégico institucional constitui paradigma capaz de sintetizar constelação dos compromissos de grupo que, uma vez implementada e fiscalizada com o apoio da Corregedoria-Geral, à luz do princípio da eficiência, do mérito, da valorização, também pode constituir matriz disciplinar da responsabilidade funcional,

decisiva ferramenta para que o Ministério Público desempenhe com eficiência sua missão constitucional por meio de maior interação corporativa e maior interlocução com a sociedade.

4. Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Francisco Sales de. Ministério Público: entre o sucesso e o colapso institucional. In: SADEK, Maria Teresa Aina. (Coord.). *Diagnóstico do Ministério Público dos Estados*. Ministério da Justiça, 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *suma divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. *Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar órgãos auxiliares para assumir a identidade constitucional*. Caderno de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público. Salvador/BA, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Do fascismo à democracia*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça – Secretaria de Reforma do Judiciário. *Diagnóstico do Ministério Público dos Estados*. Brasília, DF, 2006.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 2006.

GARCIA, EMERSON. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2007.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. Caderno de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público. Salvador/BA, 2007.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

KHUN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

KIRK, Andrew. *Desobediência Civil de Thoreau*. São Paulo: Jorge Zahar, 2004.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou Revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

MASOTTA, Oscar. *Introducción a la lectura de Jacques Lacan*. Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 5. ed. São Paulo: Martins Editora, 2006.

SILVA, Cláudio Barros. O Ministério Público e os vinte anos da Constituição Federal. *APMP em Revista*, ano 2, n. 3, dez. 2008.

THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Porto Alegre: L&PM, 2001.

ZIZEK, Slavoj. *Bem-Vindo ao Deserto do Real*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ZUFFO, Max. *Planejamento de Atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça*: Complemento necessário ao Planejamento Estratégico e aos Planos Gerais de Atuação dos Ministérios Públicos Estaduais. Caderno de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público. Salvador/BA, 2007.

Artigo recebido em: 22/03/2010

Artigo aprovado em: 23/05/2010